



VLADA CRNE GORE

**IZVJEŠTAJ O RADU
SAVJETA ZA UNAPREĐENJE POSLOVNOG AMBIJENTA,
REGULATORNIH I STRUKTURNIH REFORMI
ZA 2013. GODINU**

SADRŽAJ

UVOD	5
PREGLED AKTIVNOSTI SAVJETA U 2013. GODINI.....	8
UNAPREĐENJE POSLOVNOG AMBIJENTA	10
Crna Gora u Doing Business 2014 Izvještaju.....	10
Analiza fiskaliteta na lokalnom nivou	12
Analiza efekata propisa (RIA)	13
Implementacija preporuka "Giljotine propisa"	14
Rješavanje problema nelikvidnosti	15
Reforma iz oblasti izvršenja ugovora	16
Partnerstvo otvorenih vlada.....	17
REGULATORNE REFORME	19
Priprema Plana unutrašnje reorganizacije javnog sektora	19
STRUKTURNE REFORME	22
Analiza odnosa ponude i tražnje na tržištu rada	22
Analiza mogućnosti uvođenja IT tehnologija (hardvera i odgovarajućeg didaktičkog softvera) u realizaciju nastavnog plana i programa na nivou osnovnog obrazovanja	23
Uporedna Analiza nastavnog plana osnovnog obrazovanja i vaspitanja u Crnoj Gori, zemljama regiona i zemljama Evropske unije	24
Analiza mogućnosti za uvođenje „Šeme vaučera“ za finansiranje visokog obrazovanja	25
Analiza modela programa stručnog osposobljavanja za svršene srednjoškolce	26
Analiza mogućnosti daljeg razvoja modela javno privatnog partnerstva u zdravstvu u Crnoj Gori	27
Analiza koja ima za cilj reformu penzijskog sistema.....	29
Direktiva o uslugama	30
PLAN RADA SAVJETA ZA 2014. GODINU	32

UVOD

U godinama ekonomskih i fiskalnih izazova reforme administrativnog sistema i regulatornog okvira ključni su koraci za unapređenje investicione klime kao preduslova privrednom rastu. Reformskih procesi posebno su značajni za manje zemlje i otvorene privrede kao što je Crna Gora u smislu jačanja preduzetničke inicijative i atraktivnosti za strana ulaganja. Godina za nama, 2013. imala je trend nastavka prenesenih problema u dijelu ekonomske politike, ali istovremeno donijela je osnove za reformske korake crnogorskih institucija. Istovremeno, tokom prethodne godine u Crnoj Gori otpočeti su neki od najznačajnijih investicionih zahvata od strane stranih investitora posebno u dijelu turizma.

Kreiranje jednostavnijih procedura, modernizacija državne uprave, kao i krajnjem efikasna administracija, sve su ciljevi reformskih mjera kojima koordinira Savjet za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi. U tom dijelu, praćenjem pozicije Crne Gore u međunarodnim izvještajima, Savjet je posebno posvećen boljem pozicioniranju Crne Gore na svjetskoj investicionoj karti. Bolja pozicija u međunarodnim okvirima pruža dovoljno prostora za promociju Crne Gore posebno u kontekstu cjelokupne slike o našoj investicionoj klimi za strane investicije. Na tom polju smo nastojali da ostvarimo značajne reformske korake kako bi smo prije svega u regionalnom pogledu imali jače konkurentske prednosti. U svrhu kreiranja boljih uslova za investicije vrlo je značajno imati efikasnu administraciju, sa jasnim procedurama i kratnim i transparentnim rokovima za postupanje po zahtjevu. Takođe, "one stop shop", odnosno jednošalterska komunikacija sa strankama posebno je pogodna za prevazilaženje problema obilaženja različitih institucija u okviru jedne procedure. Uvođenje savremenih tehnologija je skup proces, ali istovremeno i neophodan u smislu kreiranja jednostavnijih procedura i praćenja svjetskih trendova u pogledu efikasne administracije.

Agenda reformi Savjeta ima tri reformska pravca i to: unapređenje poslovnog ambijenta kroz mjere kreiranja jednostavnijih uslova za poslovanja, regulatorne reforme usmjerne kreiranju efikasnije administracije i uređenog regulatornog okvira, kao i posljednje strukturne reforme usmjerene prilagođavanju određenih oblasti modernim standardima razvijenih zemalja.

Unapređenje poslovnog ambijenta tokom 2013. godine imalo je fokus na oblastima značajnim za obavljanje poslovnih aktivnosti, a istovremeno ove oblasti predmet su analiza međunarodnih izvještaja. Sa druge strane regulatorne reforme rezultat su dugoročnih procesa sa posebnim osvrtom na reorganizaciju javnog sektora i ex ante i post ante izmjene propisa sa ciljem kreiranja javnih i transparentnih regulatornih rješenja.

Strukturne reforme koje Savjet koordinira kao novu oblast reformskih aktivnosti tokom 2013. godine, imaju u fokusu prije svega oblasti od posebnog značaja za građane. Analize i preporuke usmjerene strukturnom prilagođavanju trendovima razvijenih zemalja samo tokom jedne godine dale su osnovu resornim institucijama za dalje reforme u ovim oblastima.

Reforme poslovnog okruženja, koje je Savjet inicirao i trenutno se sprovodi odnosile su se na sljedeće oblasti: registracija preduzeća, izdavanje građevinskih dozvola, dobijanje kredita, plaćanje poreza, registracija nepokretnosti, izvršenje ugovora, zapošljavanje stranaca, licenciranje. Dodatno prethodnih godina, kroz aktivnosti Savjeta i njenih članova u dijelu regulatornih reformi spadaju i uvođenje Analize procjene uticaja propisa (RIA) u crnogorski regulatorni sistem, kao i okončanje implementacije preporuka „Giljotine propisa“. U dijelu krupnih reformskih koraka posebno se izdvaja reforma državne uprave, kojoj su posebno bile posvećene resorne institucije kroz donošenje dokumenta „Plan reorganizacije javnog sektora“. Takođe, projekat „Partnerstvo otvorenih vlada“, kao trend međunarodne inicijative za kreiranje uslova transparentne administracije pod koordinacijom je Savjeta.

Savjet je tokom prethodne godine dodatno proširio djelokrug nadležnosti obuhvatajući i strukturne reforme kao segment svoje koordinacione politike. Stoga je tokom prethodne godine fokus naših aktivnosti bio na pripremi analiza trenutnog stanja u određenim oblastima, sa preporukama za unapređenje u skladu sa najboljom praksom i iskustvom razvijenih ekonomija svijeta. Materijali kojima su međuresorni timovi Savjeta bili posvećeni, usvojeni su od strane Vlade u prethodnoj godini i osnova su za dalje reforme resornih institucija. Oblasti regulatornih i strukturnih reformi koje su bile predmet analiza jesu: sektor obrazovanja, zdravstva, kao i penzijskog sistema. Neophodnost strukturnih promjena u navedenim oblastima bilo je smjernica za dokumenta koja su koordinacijom Savjeta pripremljena, prije svega usljed potrebe analize rezultata dosadašnjih reformi u ovim sektorima, kao osnove za buduće novine. Osnove ovih materijala u strukturnim reformama odnosile su se na jačanje privatne inicijative u oblastima zdravstva i obrazovanja, posebno kroz primjenu javno-privatnog partnerstva. Takođe, važno za dalje unapređenje obrazovanja kao preduslova efikasne ekonomije kroz kreiranje kvalifikovanog kadra, analize u segmentu obrazovanja imale su osnovne preporuke u dijelu usklađivanja potreba tržišta rada sa ponudom, kao i uvođenje koncepta vaučera u visoko-školskom sistemu. Za modernizaciju sistema obrazovanja posebno su značajne mjere Savjeta za uvođenje većeg stepena korišćenja informacione tehnologije, u smislu korišćenja elektronskih udžbenika i tablet računara u nastavi, što je imalo za rezultat započinjanje pilot projekta za sljedeću nastavnu godinu u osnovnom obrazovanju. Pored navedenog jedan od naznačajnih dokumenata koji je Savjet procesuirao tokom prethodne godine, a Vlada usvojila, bila je „Analiza fiskaliteta na lokalnom nivou“ kao prvi materijal sa fokusom na unapređenju investicionih uslova na nivou lokalne vlasti, kao i eliminisanja jednog od najznačajnijih barijera za realizaciju investiciona naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta.

Ostvarena saradnja sa Svjetskom bankom i USAID-om, omogućila je Savjetu i institucijama da kroz podršku reformama administrativni procesi u Crnoj Gori budu unaprijeđeniji i bliži iskustvu razvijenih zemalja. Ova podrška posebno je bila izražena u dijelu unapređenja poslovnog ambijenta, kroz uvođenje one stop shop postupka za registraciju privrednih subjekata i elektronskog podnošenja prijave za registraciju, uvođenje principa jednog šaltera za izdavanja građevinske dozvole, omogućavanje elektronskog plaćanja većeg broja poreza, uvođenje u sudski sistem službe javnih izvršitelja, proširenje obuhvata informacija u kreditnom registru, pojednostavljenje procedure zapošljavanja stranaca, reforma biznis licenciranja, smanjenje administrativnih taksi, realizacija aktivnosti na povećanju transparentnosti u poslovanju privrednih subjekata i prevazilaženju problema nelikvidnosti i dr.

Regulatorne reforme drugi su stub agende mjera Savjeta, sa posebnim aktivnostima na mjerama u dijelu reforme javne uprave. Reorganizacija državnih organa, sa ciljem kreiranja efikasnije administracije, kao i smanjenja javne potrošnje realizuje se već duži period usljed specifičnosti cjelokupnog sistema. S tim u vezi, pripremljen je Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora sa ciljem stvaranja efikasne, ekonomične, i efektivne javne uprave, koja počiva na najboljim međunarodnim standardima i praksama. U cilju kreiranja jedinstvenog pravnog okvira za organizacije koje vrše javna ovlašćenja, pristupilo se izradi Analize položaja organizacija koje vrše javna ovlašćenja, čije donošenje je planirano za I kvartal 2014. godine. U cilju praćenja sprovođenja Strategije reforme javne uprave u dijelu koji se odnosi na oblast državne uprave, formirano je Koordinaciono tijelo sa zadatkom da prati i koordinira aktivnostima državnih organa i drugih nadležnih institucija u njihovim oblastima.

Takođe, sa ciljem kreiranja regulatornog okvira koji pruža osnovu za manje barijere privredi i građanima, kontinuirano se sprovodi postupak pripreme mišljenja Ministarstva finansija na akta u postupku procesuiranja prema Vladi, sa aspekta uticaja na poslovni ambijent. Ovaj korak istovremeno se od 2012. godine sprovodi kroz pripremu Analize uticaja propisa, koja prati propis u postupku usvajanja, odnosno utvrđivanja, od strane Vlade. Preporuke „Giljotine propisa“ čija je realizacija predviđena zaključno sa 2015. godinom ima za cilj da post ante u regulatornom okviru kreira veći stepen uređenosti.

Partnerstvo državnih institucija i udruženja poslodavaca, kroz Savjet, najbolji je primjer koordinirane politike privatnog i javnog sektora sa ciljem unapređenja uslova za poslovanje u Crnoj Gori. Iskustvo udruženja poslodavaca i obuhvat svih problema iz prakse sa kojim se suočava privatni sektor, prenosi se kroz učesće predstavnika udruženja privrednih subjekata u svim timovima Savjeta koji kreiraju preporuke za reformu određenih oblasti. U tom smislu preporuke upućene od strane privatnog sektora, pored međunarodnih izvještaja koji pokazuju kako nas drugi vide, osnova su za kreiranje agende reformi Savjeta, a u krajnjem i Vlade na polju investicione politike.

Kao rezultat prethodnih mjera Savjeta, a posebno kao osnova za buduće reforme ističu se sljedeće aktivnosti Savjeta: uvođenje jednošalterske registracije privrednih subjekata i omogućavanje elektronskog podnošenja prijave za registraciju, uvođenje one stop shop procedure za izdavanje građevinske dozvole, omogućavanje elektronskog plaćanja većeg broja poreza, pojednostavljenje izvršenja pravosnažnih sudskih presuda, proširenje obuhvata kreditnog registra, pojednostavljenje procedure zapošljavanja stranaca, kreiranje online registra licenci, smanjenje administrativnih taksi, realizacija aktivnosti na povećanju transparentnosti u poslovanju privrednih subjekata i prevazilaženju problema nelikvidnosti i dr.

Praćenje dosadašnji reformi, kao i nastavak unapređenja započetih administrativnih procedura biće prioriteta Savjeta za budući period. Naredne godine donijeće nove tokove sa svjetskih tržišta, istovremeno i nova stremljenja crnogorskog društva shodno praksi modernih i razvijenih zemalja svijeta. U tom smislu aktivnosti Savjeta za budući period biće kreirane po osnovu novih pravaca djelovanja u oblastima u kojima su reforme neophodne. Napredovanje Crne Gore na globalnim rang listama međunarodno priznatih izvještaja biće rezultat naših napora da institucije i cjelokupan sistem u Crnoj Gori reformski približimo savremenim razvijenim privredama.

PREGLED AKTIVNOSTI SAVJETA U 2013. GODINI

Odlukom o obrazovanju Savjeta za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi ("Sl. list CG", br. 12/13) iz marta ove godine, proširene su nadležnosti Savjeta za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta, u dijelu strukturnih reformi.¹

Na prvoj ovogodišnjoj sjednici, usvojen je Program prioriternih aktivnosti i oblasti Savjeta za tekuću godinu u okviru sve 3 komponente – unapređenje poslovnog ambijenta, regulatornih, kao i strukturnih reformi.

Reforme kojim je Savjet koordinirao u prethodnom periodu imale su značajan uticaj na kvalitet privrednog okruženja u Crnoj Gori, kao i podizanje efikasnosti državne administracije u postupcima pred privatnim sektorom i građanima.

Aktivnosti na unapređenju poslovnog ambijenta prepoznate su u svim relevantnim strateškim dokumentima Crne Gore (Smjernice ekonomske politike, Pretpristupni ekonomski program, NDP). Poseban značaj ima rad Savjeta za privredna udruženja u Crnoj Gori u dijelu kontinuiranog iznošenja predloga za izmjene regulatornog okvira koji se odnosi na privredne subjekte.

¹ Prvobitni Savjet za eliminisanje biznis barijera je osnovan Odlukom o obrazovanju Savjeta za eliminisanje biznis barijera („Sl. list CG“, br. 70/09 od 21.10.2009. godine). Odlukom o obrazovanju Savjeta za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta („Sl. list CG“, br. 48/12 od 14.09.2012. godine), proširene su nadležnosti Savjeta na oblast regulatornih reformi, a Odlukom o obrazovanju Savjeta za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi ("Sl. list CG", br. 12/13 od 01.03.2013. godine) proširene su nadležnosti i na strukturne reforme. Savjet danas čine:

- 1) IGOR LUKŠIĆ, potpredsjednik Vlade i ministar vanjskih poslova i evropskih integracija, predsjednik;
- 2) DUŠKO MARKOVIĆ, potpredsjednik Vlade i ministar pravde, zamjenik predsjednika;
- 3) BRANIMIR GVOZDENOVIC, ministar održivog razvoja i turizma, član;
- 4) VLADIMIR KAVARIĆ, ministar ekonomije, član;
- 5) MIODRAG RADUNOVIĆ, ministar zdravlja, član;
- 6) PREDRAG BOŠKOVIĆ, ministar rada i socijalnog staranja, član;
- 7) RADOJE ŽUGIĆ, ministar finansija, član;
- 8) RAŠKO KONJEVIĆ, ministar unutrašnjih poslova, član;
- 9) SLAVOLJUB STIJEPOVIĆ, ministar prosvjete, član;
- 10) RAJKO KOVAČEVIĆ, šef Kabineta predsjednika Vlade Crne Gore, član;
- 11) BOŽIDAR VUKSANOVIC, direktor Uprave za inspeksijske poslove, član;
- 12) BORIS MUGOŠA, savjetnik potpred. Vlade Crne Gore za ekonomsku politiku i finansijski sistem, član;
- 13) MILAN LAKIĆEVIĆ, direktor Poreske uprave, član;
- 14) DUŠANKA JAUKOVIĆ, sekretar Sekretarijata za zakonodavstvo, član;
- 15) Marija ŠUKOVIĆ, savjetnik potpredsjednika Vlade Crne Gore, član;
- 16) SRĐAN SPAIĆ, savjetnik predsjednika Vlade Crne Gore za pravna pitanja, član;
- 17) LUIĐ ŠKRELJA, poslanik, član;
- 18) VELIMIR MIJUŠKOVIĆ, predsjednik Privredne komore Crne Gore, član;
- 19) EDIN SEFEROVIĆ, izvršni direktor Američke privredne komore, član;
- 20) MIOMIR MUGOŠA, predsjednik Upravnog odbora Zajednice opština Crne Gore, član;
- 21) PREDRAG MITROVIĆ, predsjednik Unije poslodavaca Crne Gore, član;
- 22) SLOBODAN RADOVIĆ, predsjednik Montenegro Biznis Alijanse, član;
- 23) BOJANA BOŠKOVIĆ, generalni direktor u Ministarstvu finansija, sekretar.

Istovremeno, na nivou Savjeta daju se preporuke lokalnim samoupravama za implementaciju određenih mjera značajnih za obavljanje privredne djelatnosti. Savjet sa predstavnicima Vlade Crne Gore, kao i privatnog sektora je uspostavljan na principima javno-privatnog partnerstva, koje doprinosi održavanju partnerskih odnosa između države i privrede.

Tokom 2013. godine, Savjet je održao 6 sjednica.

UNAPREĐENJE POSLOVNOG AMBIJENTA

Kreiranje boljih uslova za poslovanje u smislu obezbjeđivanja administrativne efikasnosti, kao i manjih troškova za privredu posebno je izražen proces u zemljama u razvoju, koje nastoje popraviti međunarodni investicioni imidž. Napori u dijelu privlačenja stranih investicija kreira sistem konkurentne borbe i između zemalja našeg regiona. U tom dijelu, implementiraju se brojne reforme prije svega usmjerene kreiranju modernog administrativnog aparata i uslova za realizaciju investicija težeći standardima zemljama razvijenog zapada.

Crna Gora u Doing Business 2014 Izvještaju

U svakoj ekonomiji, posebno tranzicionoj, razvoj privatnog biznisa predstavlja pravi izazov. Sa jedne strane postoje regulatorne prepreke koje nameću obaveze, a na drugoj strani je tržišna borba u konkurentnim uslovima. Doing Business Report sa svojim istraživačkim činjenicama predstavlja ličnu kartu zemlje, koja je vrlo važna, posebno za strane investitore u procesu donošenja odluka.

Primarna vrijednost Doing Business izvještaja za sve sektore ekonomije je da podstiče vladu da stvara poslovni ambijent koji pogoduje razvoju biznisa. Jedan od glavnih ciljeva DB izvještaja na taj način jeste da se osigura da njihovi komentari i prijedlozi pomažu vladama u procesu stvaranja regulatornog okvira koji uklanja prepreke koje koče poslovanje privatnog sektora. Doing Business Report ističe da su teški i suvišni propisi najčešća prepreke slobodnom obavljanju preduzetničke aktivnosti. Državni sektor je svjestan da će povećanjem troškova poslovanja preduzetnicima biti teško da uspiju na tržištu.

Imajući u vidu da je osnovna pretpostavka Doing Business Report omogućavanje rasta privatnog sektora kroz podsticanje regulatornog okruženja, Vlada Crne Gore je započela sa radikalnim reformama kako bi se podstakla preduzeća da ulažu i da se razvijaju.

Napore na implementaciji reformi u Crnoj Gori u dijelu kreiranja stabilne poslovne klime prepoznao je i Izvještaj Doing Business Svjetske banke za 2014. godinu gdje je rang Crne Gore popravljen na 44 mjesto. Ovogodišnji napredak rezultat je reformi iz prethodnih godina posebno u određenim oblastima. Međutim, konkurentnije mjesto na globalnoj rang listi posebno je značajno imajući u vidu kontinuirani napredak Crne Gore sa 92 mjesta na osnovu Izvještaja iz 2008. godine.

Bolja pozicija u međunarodnim okvirima pruža dovoljno prostora za promociju Crne Gore posebno u kontekstu bolje slike o investicionoj klimi za strane investicije. Na tom polju su ostvareni značajni reformski koraci u cilju jačanja konkurentne prednosti prije svega u regionalnom pogledu. U svrhu kreiranja boljih uslova za investicije vrlo je značajno imati efikasnu administraciju, sa jasnim procedurama i kratnim i transparentnim rokovima za postupanje po zahtjevu. Takođe, "one stop shop", odnosno jednošalterska komunikacija sa strankama posebno je pogodna za prevazilaženje problema obilaženja različitih institucija u okviru jedne procedure. Uvođenje savremenih tehnologija

je skup proces ali istovremeno i neophodan u smislu kreiranja jednostavnijih procedura i praćenja svjetskih trendova u pogledu efikasne administracije.

Reforme koje je Vlada sprovodila i trenutno sprovodi su se odnosile na sljedeće oblasti: registracija preduzeća, izdavanje građevinskih dozvola, dobijanje kredita, plaćanje poreza, registracija nepokretnosti, izvršenje ugovora. Značajno je pružanje mogućnosti novim privrednim subjektima da prijavu o registraciji Poreskoj upravi dostave elektronski. Ovo je istovremeno i osnova za dalje reforme u smislu kreiranja softverskih rješenja za potpunu on-line registraciju što podrazumijeva da registrovani privredni subjekat dobija povratno rješenje o registraciji elektronskim putem.

Takođe, za registraciju preduzeća značajne su očekivane buduće mjere Poreske uprave u cilju omogućavanja novim privrednim subjektima da registraciju obave u novih osam filijala Poreske uprave u Crnoj Gori, osim Podgorice gdje je to trenutno jedino moguće.

U pogledu procedure "izdavanje građevinskih dozvola" najznačajnije izmjene regulatornog okvira su bile 2011. kao i 2013. godine, koje su se odnosile na uvođenje one stop shop postupka sa značajno kraćim rokovima i pojednostavljenoj proceduri koja je ove godine doprinijela značajnom napretku u Doing Business Izvještaju.

Prošireni obuhvat kreditnog registra u Centralnoj banci Crne Gore, čije su informacije o kreditnim zaduženjima dostupne fizičkim i pravnim licima, prema ocjenama Doing Business Izvještaja jedan je od najboljih u svijetu. Stoga je Crna Gora u ovom indikatoru upravo i najbolje rangiranoj oblasti na drugom mjestu na globalnoj rang listi 189 zemalja.

Važna refoma koju sprovodi Vlada odnosi se i na postupak izvršenja ugovora. Punom implementacijom novog Zakona o izvršenju i obezbjeđenju kroz uspostavljanje instituta javnih izvršitelja, što se očekuje početkom sljedeće godine, doprinijeće se efikasnijem i učinkovitijem postupku izvršenja ugovorenih obaveza između subjekata u Crnoj Gori.

Istovremeno, inicirane su i izmjene Zakona o izvršenju i obezbjeđenju u smislu tretmana mjenice u izvršnom postupku u cilju bržeg i efikasnijeg iskorištavanja ovog instrumenta kao sredstva obezbjeđenja potraživanja.

Kritične oblasti koje bi trebale biti u fokusu pažnje za naredni period su:

- "izvršenje ugovora" (136),
- "građevinske dozvole" (106),
- "registrovanje nepokretnosti" (98) i
- "plaćanje poreza" (86).

Takođe, neophodno je nastaviti sa realizacijom planiranih aktivnosti na uvođenju elektronske registracije preduzeća i omogućavanju registracije u područnim jedinicama Poreske uprave, uvažavajući činjenicu da naša zemlja bilježi značajan pad u ovom indikatoru u posljednja dva izvještaja (sa 45. mjesta u DB2012 na 58. u DB2013 i 69. u DB2014). Dalje, neophodno je nastaviti sa pojednostavljenjem procedura za uvoz i izvoz, kao i smanjenje troškova i trajanja postupka, posebno uvažavajući činjenicu da je ovogodišnjim Izvještajem evidentirano značajno povećanje troškova izvoza i uvoza. Naša zemlja bilježi konstantan pad u ovom indikatoru u posljednja dva izvještaja (sa 37. mjesta u DB2012 na 42. u DB2013 i 53. u DB2014).

Analiza fiskaliteta na lokalnom nivou²

Tokom ove godine u cilju smanjenja troškova poslovanja pripremljen je jedan od značajnijih materijala koji se odnosi na unapređenje poslovnog ambijenta "Analiza fiskaliteta na lokalnom nivou". Analiza je prvu put imala osvrt na unapređenje investicione klime na lokalnom nivou, kao i eliminisanje jednog od najvećih opterećenja za realizaciju investicija-naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta. Osvrt dokumentom dat je sa dva ključna aspekta, jedan kao posljedica trenutne finansijske situacije u lokalnim samoupravama, a drugi neophodnost preduzimanja mjera za rast ekonomskih aktivnosti kroz nove investicije. Dokumentom je prvi put na jednom mjestu dat pregled svih fiskaliteta koje imaju lokalne samouprave u svrhu ostvarivanja svojih prihoda i najznačajnije, date su preporuke u dijelu regulatornog okvira i unapređenja uslova za investicije.

Najznačajnije preporuke odnose se na naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, kao ključne barijere za realizaciju investicija prije usljed visine ovog troška. Naknada je jedna od najvećih na svijetu, posmatrano u pojedinačnom iznosu po m², kao u ukupnom iznosu za jedan prosječan poslovni i stambeni objekat, ali pravu mjeru daje odnos one naknade sa BDP per capita, dohotkom po glavi stanovnika, kao mjeri životnog standarda jedne zemlje. Odnos troškova koji se plaćaju po osnovu ove naknade sa dohotkom po glavi stanovnika, smjestio je Crnu Goru na vrhu loše rangiranih zemalja po Svjetskoj banci, pa su od nas samo gori samo Avganistan, Indija, Nigerija, Nigar, Srbija, Zimbabve i još nekoliko manjih afričkih zemalja. Takođe, uvažavajući značaj za finansiranje lokalnih samouprava, kao i prisutvu sivu zonu, u dijelu naplate poreza na nepokretnosti, Analiza donosi preporuke i za unapređenje naplate ovog fiskaliteta. U dijelu naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta kao godinama najznačajnije izvora finansiranja lokalnih samouprava, kao i visine ovog fiskaliteta Analizom su data tri scenarija za prevazilaženje ovog problema. **I scenario** baziran na konceptu **ukidanja naknade** i finansiranje izgradnje i održavanja komunalne infrastrukture iz prihoda po osnovu poreza na nepokretnost. U prelaznom roku od dvije godine, do 01. januara 2016. godine, lokalne samouprave imale bi prostora da gubitke po osnovu osvarivanih prihoda od naknade nadomjesti iz drugih izvora u cilju obezbjeđivanja sredstava za izgradnju i održavanje komunalne infrastrukture. Evidentno je iz Analize da bi ukidanjem ove naknade najveće efekte na prihode imale Opština Budva i Glavni grad Podgorica, kao

² Članovi Radne grupe:

1. Bojana Bošković, Ministarstvo finansija, koordinator;
2. Jelena Vojinović, Ministarstvo finansija, sekretar;
3. Boris Mygoša, Kabinet potpredsjednika Vlade za ekonomsku politiku i finansijski sistem, član;
4. Biljana Šćekić, Ministarstvo finansija, član;
5. Danilo Gvozdenović, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, član;
6. Siniša Stanković, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, član;
7. Goran Nikolić, Ministarstvo ekonomije, član;
8. Tatjana Vujošević, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, član;
9. Dalibor Milošević, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, član;
10. Oliver Marković, Glavni grad Podgorica i Zajednica opština CG, član;
11. Borivoje Marić, Uprava lokalnih javnih prihoda GG Podgorice i Zajednica opština CG, član;
12. Suzana Radulović, Unija poslodavaca Crne Gore, član;
13. Darko Konjević, Montenegro biznis alijansa, član;
14. Aleksandar Mitrović, Privredna komora Crne Gore, član;
15. Edin Seferović, Američka Privredna komora u Crnoj Gori, član.

i većina lokalnih samouprava primorja, dok su negativni efekti usljed ukidanja naknade zanemarljivi u ostalim lokalnim samoupravama, uvažavajući dosadašnji trend prihoda po ovom osnovu. Predloženi **II scenario** podrazumijeva da naknada ostaje u sistemu, s tim da se iznosi moraju smanjiti do nivoa najbolje prakse zemalja EU, u prvom redu Slovenije gdje troškovi na primjer za objekat od 1000m² iznose 9.000 eura i plaćaju se u okviru priključka na mrežu, koji je kod nas poseban trošak pored naknade koja je oko 44.000 za isti objekat. To znači da se naknade moraju smanjiti za oko 80% od trenutnih iznosa. Predloženi **III scenario** podrazumijeva iste uslove kao i drugi, s tim da se plaćanje naknade utvrdi na period od 10 godina u godišnjim ili mjesečnim anuitetima.

Takođe, dokumentom su pripremljene smjernice za unapređenje mehanizama naplate i širenje poreske baze u dijelu poreza na nepokretnost, zatim izmjene koncepta finansiranja lokalnih samouprava, kao i izmjene seta zakona u dijelu komunalnih i administrativnih taksi, naknada za korišćenje puteva, finansiranje turističkih organizacija i slično.

Materijal je sa predlogom zaključaka razmatran na sjednici Vlade i u dijelu naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, usvojen je I scenario, kojim se predviđa ukidanje ovog fiskaliteta počev od 2016. godine, nakon perioda pripreme lokalnih samouprava, što je i bila preporuka Evropske komisije. U prvoj fazi, lokalne samouprave su shodno novim odredbama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata obavezne da donesu nove odluke o naknadama za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, na ove odluke saglasnost daje Vlada i novina će biti u obavezi da se visina naknade izjednači za poslovne objekte do trenutnog nivoa za stambene. Navedeno smanjenje naknade biće za poslovne objekte u pojedinim lokalnim samoupravama i do 30% od trenutnih iznosa ovog fiskaliteta.

Analiza efekata propisa (RIA)

Jedan od najznačajnijih koraka u smislu kontinuiranog unapređenja regulatornog okvira jeste uvođenje Regulatory Impact Assessment-a (RIA) u crnogorski sistem donošenja novih propisa. RIA se, u suštini zasniva na nizu, već utvrđenih koraka kojima se utvrđuje kakav efekat će imati nova regulativa ili izmjena postojećih propisa na građane, poslovnu zajednicu i državu. Ima za cilj da analitički odgovori na pitanje da li je regulatorna intervencija potrebna, i ako jeste, koja od mogućih regulatornih opcija predstavlja najbolje rješenje za problem.

Glavne koristi od RIA se mogu sumirati na sljedeći način:

- kreatori politike mogu bolje da razumiju posljedice, tj. troškove, koristi i distribucione uticaje odluka (ko ubira koristi, a ko snosi troškove);
- bolji uvid i razumijevanje pravih uticaja propisa, uzimajući u obzir da RIA pomaže procjenu i opis troškova i koristi;
- pravovremeno otkrivanje indirektnih i nenamjeravanih uticaja propisa;
- pojednostavljenje regulatornog okruženja;
- transparentnost procesa, zainteresovane strane mogu predstaviti svoje poglede i dodatne činjenice kroz konsultacije sa regulatorom i tokom javne rasprave;

- poboljšanje rada državne administracije, unapređenje koordinacije regulatornih aktivnosti i odgovornosti regulatora.

RIA je formalno uvedena stupanjem na snagu novog Poslovnika Vlade Crne Gore početkom 2012. godine, kojim je uvedena obaveza predlagača propisa da u postupku pripreme zakona i drugih akata, sprovede analizu procjene uticaja propisa.

Od formalnog uvođenja RIA-e do danas, Ministarstvo finansija je dalo preko 590 mišljenja na predloge akata i prateće obrasce Izvještaja o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa (299 tokom 2012. i 291 od početka 2013. godine), sa aspekta implikacija na poslovni ambijent i uticaja na budžet države.

Implementacija preporuka "Giljotine propisa"

Giljotina propisa predstavlja **ex post** analizu uticaja odredbi postojeće regulative. U našem sistemu, Giljotina se sprovedla u 3 faze:

- I faza - Inventura i sakupljanje cjelokupne pravne građe u Crnoj Gori;
- II faza - Analiza propisa;
- III faza - Davanje mišljenja, preporuka za izmjenu ili čak ukidanje pojedinih propisa, koje je sprovedeno u saradnji sa regulatorima, odnosno resornim ministarstvima, organima državne uprave i regulatornim agencijama.

Prvi Akcioni plan za implementaciju preporuka "Giljotine propisa", je usvojen u maju 2012. godine. Naime, u cilju definisanja jasnih rokova za ispunjenje preporuka predviđenih Akcionim planom u periodu od marta – aprila 2012. godine održano je više sastanaka na nivou donosioca odluka resornih ministarstava. Tom prilikom donosioci odluka su dali detaljna obrazloženja u vezi sa mogućnošću realizacije pojedinih preporuka i utvrdili dinamiku rada koja je predstavljena prvim Akcionim planom usvojenim na sjednici Vlade.

Prva Informacija o realizaciji preporuka iz Giljotine propisa za period maj - decembar 2012. godine usvojena je u aprilu 2013. godine. Shodno usvojenoj Informaciji, utvrđeno je da je tokom perioda od 8 mjeseci 2012. godine realizovano svega 175 preporuka, odnosno stepen realizacije je iznosio 40,05%. Na taj način izmijenjeno je 13 zakona i 27 podzakonskih akata. Budući da je veći broj preporuka odložen za 2013. i 2014. godinu, istim zaključkom su zaduženi svi organi obuhvaćeni Akcionim planom za implementaciju preporuka Giljotine propisa da revidiraju rokove definisane za implementaciju preporuka za 2013. godinu.

Revidirani Akcioni plan je usvojen u septembru 2013. godine i njime je definisano da je prihvaćeno 1446 od ukupno 1.887 preporuka. Od navedenog broja prihvaćenih preporuka, 835 je implementirano je u prethodnom periodu (od usvajanja Akcionog plana do kraja III kvartala 2013. godine), što predstavlja 58% od ukupnog broja prihvaćenih preporuka. Preostalih 611 preporuka biće implementirano u narednom periodu. Shodno revidiranim rokovima, plan je da se realizacija preporuka okonča do kraja 2015. godine.

Rješavanje problema nelikvidnosti

U cilju povećanja likvidnosti Vlada Crne Gore je u saradnji sa Centralnom bankom pristupila kreiranju transparentnog sistema periodičnog izlistavanja firmi čiji su računi blokirani, a u cilju podrške zdravim firmama i preduzetničkim idejama.

Stoga, pripremljen je Predlog Zakona o dopuni Zakona o platnom prometu u zemlji (maj 2012. godine). Navedenim Predlogom zakona utvrđeni su jasni kriterijumi za objavljivanje podataka o blokiranim računima. S tim u vezi, Centralna banka, počev od 01. jula 2012. godine objavljuje nazive pravnih lica odnosno preduzetnika sa njihovim matičnim brojevima, iznosima blokade računa (većem od 10.000 EUR) u postupku prinudne naplate u neprekidnom trajanju dužem od 30 dana.

Impementacija predloženih rješenja ima za cilj povećanje prometa i bolju naplatu realizovanih poslovnih aktivnosti, a samim tim i poštovanje ugovorenih rokova plaćanja. Predloženo rješenje je usmjereno na definisanje rokova i modaliteta naplate potraživanja, unapređenje regulative i prakse, kao i administrativno brisanje privrednih subjekata koji ne obavljaju poslovne transakcije. Takođe, rezultiraće efikasnijim praćenjem pravnog statusa pravnih i fizičkih lica, koji čine korporativni sektor Crne Gore. Sve ovo će doprinijeti značajnom unapređenju poslovnog ambijenta, pravne sigurnosti i boljoj informisanosti o bonitetu poslovnih partnera.

Nakon navedenih aktivnosti, Radna grupa je aktivno nastavila sa razmatranjem drugih pitanja u vezi sa iznalaženjem rješenja za prevazilaženje problema nelikvidnosti privrednih subjekata. Kako je pitanje nelikvidnosti privrede snažno povezano sa pitanjem nekvalitetnih kredita u bankama (NPL), Radna grupa se posebno bavila i Preporukama koje je Radna grupa »Bečke inicijative« za pitanja nekvalitetnih kredita dala za ublažavanje i prevazilaženje problema NPL, u martu 2012. godine.

Polazeći od negativnog uticaja koji visok nivo loših zajmova ima na finansijsku stabilnost i na dinamiku kreditiranja banaka, a time i na podsticanje snažnijeg ekonomskog rasta, Centralna banka Crne Gore obratila se krajem 2011. godine Svjetskoj banci sa zahtjevom za pružanje pomoći u oblasti smanjenja loših zajmova banaka u Crnoj Gori. Od 1. jula 2012. godine Svjetska banka počela je sa pružanjem tehničke pomoći Crnoj Gori namjerene primjeni mjera koje bi trebale doprinijeti bržem smanjenju loših zajmova banaka. Nakon analize stanja u oblasti loših kredita, kao i pravnog i institucionalnog okvira Crne Gore za naplatu loših kredita, tim Svjetske banke u saradnji sa Centralnom bankom postigao je dogovor o pravcima djelovanja namjerenim ka što bržem i uspješnijem smanjenju loših zajmova. Pravac djelovanja na smanjenju loših zajmova zasnovan je na „Istanbulskom pristupu“, kao uspješnom modelu za pomoć razrješenju bankarske krize u Turskoj u periodu od 2002. do 2005. godine. „Podgorički pristup“ implicira dobrovoljno restruktuiranje loših kredita banaka, koje je zasnovano na novim mjerama podsticaja za banke i kompanije da usklade procjenu njihovih kreditnih portfolija sa post-kriznim ekonomskim uslovima njihovih dužnika.

Pravni i institucionalni okvir koji treba da obezbijedi podsticaje za banke i preduzeća uključuje regulativu Centralne banke o upravljanju kreditnim rizikom, kao i modifikacije šireg okvira za zaštitu prava kreditora, koji trebaju da učine restruktuiranje loših zajmova uspješnijim.

Istovremeno, izmjene šireg pravnog i institucionalnog okvira trebale bi da omoguće i brže i uspješnije restruktuiranje dugova u realnom sektoru. Aktivnosti na realizaciji „Podgoričkog pristupa“ planirane su u tri faze, od kojih se prva odnosila na rad na pilot projektima u saradnji sa bankama, u cilju

testiranja pristupa na određenom broju loših zajmova. Navedena faza realizovana je u prvom kvartalu 2013. godine.

Predviđeno je da druga faza bude zaključena pripremom prijedloga za izmjenu regulatornog okvira, kroz donošenje posebnog zakona (*lex specialis*) koji bi omogućio izmjene postojeće regulative u namjeri da omogućí bržu i uspješnu realizaciju restruktuiranja loših kredita na dobrovoljnoj osnovi.

Uvažavajući prethodno navedeno, pripremljena je radna verzija Nacrta zakona o sporazumnom finansijskom restrukturiranju koji ima za cilj podsticanje oporavka dužnika, odnosno korisnika hipotekarnih kredita u finansijskim teškoćama restrukturiranjem dugova, očuvanje stabilnosti finansijskog sistema i omogućavanje pristupa novim sredstvima finansiranja radi stimulisanja ekonomskog oporavka i rasta.

Treća faza realizacije „Podgoričkog pristupa“ odnosi se na početak realizacije dobrovoljnog restruktuiranja kredita i uključíće aktivnosti koje se odnose kako na zajmove date privredi tako i stanovništvu.

Za realizaciju „Podgoričkog pristupa“ od izuzetne je važnosti podrška kako banaka i institucija u Crnoj Gori, tako i Vlade Crne Gore, za usvajanje izmjena pravne regulative u cilju uklanjanja prepreka (naročito u oblasti poreske regulative) za kreditore i korisnike kredita da uđu u proces dobrovoljnog restruktuiranja kredita. Osim ovih aktivnosti predviđen je i niz dodatnih mjera na predupređenju nastanka novih loših zajmova.

Reforma iz oblasti izvršenja ugovora

Zakon o izvršenju i obezbjeđenju je stupio na snagu u julu 2011. godine i njime su uvedene značajne novine u postupku izvršenja i obezbjeđenja, a najvažnija novina je određivanje nadležnosti javnih izvršitelja i njihovo postupanje u određivanju i sprovođenju izvršenja.

Zakon o javnim izvršiteljima je stupio na snagu u decembru 2011. godine i njime se uređuje organizacija javnih izvršitelja koji vrše poslove u postupku sprovođenja izvršenja i obezbjeđenja, njihovo imenovanje i druga pitanja od značaja za obavljanje izvršiteljske djelatnosti.

Novim uređenjem izvršenja napušta se dosadašnji model sudskog izvršenja i sprovođenje izvršenja se daje u nadležnost javnim izvršiteljima, osim u slučajevima predaje djeteta, vraćanja zaposlenog na rad i neke specifične radnje koje može izvršiti samo izvršni dužnik, što ostaje u nadležnosti suda.

Javno izvršiteljska služba je javna služba koja se povjerava licima dostojnim javnog povjerenja kao samostalnim i nezavisnim nosiocima te službe. Javni izvršitelj je nezavistan, ali ipak njegova samostalnost i nezavisnost nije apsolutna, već su javni izvršitelji vezani Ustavom, zakonima i podzakonskim aktima, pod nadzorom Komore i ministarstva nadležnog za poslove pravosuđa.

Shodno Zakonu o javnim izvršiteljima, u cilju obezbjeđenja efikasnijeg obavljanja ove djelatnosti i stvaranja pravne sigurnosti građana, Ministarstvo pravde i ljudskih prava donijelo je sva podzakonska akte za implementaciju zakona.

Za imenovanje javnih izvršitelja i za obavljanje izvršiteljske djelatnosti, Zakonom je propisana odgovarajuća procedura (objavljivanje i sprovođenje javog konkursa za imenovanje, donošenje i

objavljivanje odluke o imenovanju, polaganje zakletve javnog izvršitelja (najkasnije u roku od 30 dana od dana imenovanja), obezbjeđenje poslovnog prostora i opreme za rad kancelarije u kojoj će se obavljati izvršiteljska djelatnost i dr).

Nakon spovedenog postupka za polaganje ispita, biće imenovani prvi javni izvršitelji, koji će biti edukovani i koji će, prije svega, kao profesionalci doprinijeti da se poboljša postupak izvršenja, a vodeći računa da se izvršenje sprovodi uz maksimalno poštovanje ličnosti i digniteta dužnika i naravno, zaštite interesa povjerioca u čije ime se sprovodi izvršenje. Javni izvršitelji, koji će biti pod kontrolom i ministarstva i Komore, pomoći da se rastereti rad sudova i smanji broj zaostalih neizvršenih predmeta, što u krajnjem znači povećanje efikasnosti pravosuđa u dijelu izvršenja.

Partnerstvo otvorenih vlada

Operativni tim je kontinuirano održavao radne sastanke u cilju evaluacije sprovođenja mjera iz postojećeg i pripreme novog Akcionog plana.

Akcionim planom je predviđena realizacija 49 mjera, od kojih su 23 jednokratne, a 26 je kontinuiranog karaktera. Od 23 jednokratne mjera, 17 je mjera je realizovano u roku od godinu dana.

U dijelu koji se odnosi na unapređenje portala „Glas građana – e-peticije“, Operativni tim je početkom aprila ove godine pripremio predlog mjera za dalje unapređenje servisa, i isti dostavio Vladi na razmatranje.

Početkom februara 2013. godine, na sajtovima Vlade Crne Gore, Savjeta za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi i Ministarstva finansija, kao i raznim društvenim mrežama, su objavljeni javni pozivi svim zainteresovanim stranama za dostavljanje mjera i preporuka za inoviranje crnogorskog Akcionog plana, koji je trajao mjesec dana. Takođe, posebno su proslijeđeni pozivi i medijima u Crnoj Gori, a upućeni i dopisi svim članovima Operativnog tima, kao i ministarstvima u Vladi Crne Gore. Budući da u navedenom roku nije postojalo interesovanje javnosti za dostavljanje sugestija i predloga mjera, rok za dostavljanje mjera za je produžen do kraja marta 2013. godine, a koji je takođe bio neuspješan.

Nakon više upućenih poziva, početkom aprila 2013. godine, nevladine organizacije koje su članice Operativnog tima su dostavile svoje predloge. Predložene preporuke su većinom definisane kao konkretizacija postojećih mjera, uz definisanje njihovih rokova realizacije, kao i institucija nadležnih za njihovu realizaciju. Na ovaj način Crna Gora je već sprovela aktivnosti u vezi sa javnim konsultacijom za pripremu inoviranog Akcionog plana.

Međutim, aktivnosti na finalizaciji inoviranog Akcionog plana su obustavljene, imajući u vidu da je Sekretarijat Partnerstva otvorenih Vlada informisao Operativni tim da su započete aktivnosti na pripremi nezavisnog izvještaja o napretku država članica Partnerstva otvorenih Vlada, koji će na sveobuhvatan način sagledati i razmotriti prve akcione planove zemalja članica, te dati konkretne preporuke za unapređenje kako formalne, tako i suštinske strane akcionih plana, i generalno za unapređenje transparentnosti rada Vlada.

Imajući u vidu dosadašnje probleme u realizaciji predviđenih mjera, biće pripremljena detaljna informacija o dosadašnjim aktivnostima Operativnog tima za izradu i sprovođenje mjera iz Akcionog plana u skladu sa principima Partnerstva otvorenih Vlada, koja će biti upućena Vladi Crne Gore na razmatranje i usvajanje, sa konkretnim predlozima za prevazilaženje problema koji su se do sada pojavljivali u radu Operativnog tima.

Početkom novembra koordinator, zamjenik koordinatora i sekretar Operativnog tima su učestvovali na Drugoj godišnjoj konferenciji Partnerstva otvorenih vlada u Londonu.

Priprema Plana unutrašnje reorganizacije javnog sektora³

Finansijska održivost javnog sektora, naročito državne uprave i njen uticaj na državni budžet, strateško je pitanje još od obnove nezavisnosti Crne Gore. Ovo pitanje je postalo još kompleksnije posljednjih godina usljed uticaja globalne finansijske krize. Pod uticajem navedenih okolnosti Vlada, već nekoliko godina, preduzima mjere kojima obezbjeđuje fiskalnu održivost, između ostalog i kroz ograničavanje fonda zarada, dok s druge strane postoji potreba da se unapređuje efikasnost javne uprave i izgrađuju kapaciteti za upravljanje procesom pristupanja Evropskoj uniji.

Uvažavajući navedeno, u julu 2013. godine Vlada Crne Gore je, na predlog Savjeta za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi, usvojila Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora.

Kako je državna uprava samo jedan segment javnog sektora i kako i kod drugih nivoa tog sektora postoji potreba da se poveća efikasnost, odgovornost, stručnost, smanje troškovi, racionalizuje radna snaga i unaprijedi kvalitet javnih usluga, Planom se predviđaju određene mjere i aktivnosti koje se odnose i na organizacije koje vrše javna ovlašćenja (službe, agencije, javne ustanove i javna preduzeća, čiji je osnivač Vlada).

Unutrašnjom reorganizacijom javnog sektora želi se postići dvostruki efekat. Pored potrebe za smanjenjem broja zaposlenih u javnom sektoru, neophodno je obezbjediti da manji broj zaposlenih efikasnije pruža kvalitetnije javne usluge građanima. U skladu sa tim utvrđen je i cilj Plana, a to je stvaranje efikasne, ekonomične, i efektivne javne uprave, koja počiva na najboljim međunarodnim standardima i praksama.

Ključni izazovi prepoznati Planom su:

- Obezbjeđivanje fiskalne održivosti javnog sektora;
- Stvaranje administrativnih kapaciteta i standarda u procesu dizajniranja politika koji će doprinijeti unapređenju kvaliteta života i budućem ekonomskom prosperitetu;

³ Članovi Radne grupe:

1. Veselin Vukčević, Ministarstvo unutrašnjih poslova, koordinator;
2. Ivan Rađulović, Ministarstvo finansija, sekretar;
3. Marija Šuković, Kabinet potpredsjednika Vlade, član;
4. Bojana Bošković, Ministarstvo finansija, član;
5. Nataša Pešić, Ministarstvo pravde, član;
6. Đuro Nikač, Uprava za kadrove, član;
7. Danijela Nedeljković-Vukčević, Ministarstvo unutrašnjih poslova, član;
8. Snežana Mugoša, Ministarstvo finansija, član;
9. Ana Krsmanović, Ministarstvo finansija, član;
10. Antonio Krcalović, Ministarstvo finansija, član;
11. Marija Žugić, Ministarstvo za informaciono društvo, član.

- Uspostavljanje modernog i efikasnog aparata koji će na najbolji mogući način, uz ograničena sredstva, servisirati potrebe građana i privrednih subjekata u Crnoj Gori;
- Povećanje kvaliteta upravljanja/rukovođenja i odgovornosti na svim nivoima javne uprave;
- Obezbeđivanje kvalitetnih usluga obrazovanja, zdravstva i bezbjednosti;
- Izgradnja administrativnih kapaciteta u smislu dostizanja standarda EU, koji će omogućiti pristupanje NATO-u i EU.

Posebni ciljevi usmjereni su na:

- *unapređenje kadrovskog planiranja;*
- *unapređenje planiranja i standardizacija politika zarada u javnom sektoru u skladu sa fiskalnim kapacitetima ekonomije;*
- *unapređenje efikasnosti, produktivnosti i poboljšanje kvaliteta usluga; i*
- *smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru.*

Zbog slojevite strukture javnog sektora, brojnih specifičnosti pojedinih oblasti koje ga čine, kao i činjenice da se preporuke, mjere i aktivnosti ne primjenjuju na isti način i u istom obimu na sve oblasti u okviru sektora, Planom su razrađene posebne reformske mjere za sektore: prosvjete, pravosuđa, odbrane za vojsku, zdravstva i unutrašnjih poslova za policiju.

Planirano je da se smanjenje broja zaposlenih izvrši u svim sektorima i da se realizuje u dvije faze, u periodu od 2013.g. do 2015.g. i u periodu od 2015.g. do 2017.god. Realizacijom Plana, do 2017.g. ukupna potrošnja javnog sektora bi trebala da se smanji za 64,01 miliona €.

Uštede po osnovu	Procijenjeni iznos ušteda u EUR
Povećanja efikasnosti u radu i smanjenja broja zaposlenih	31.740.933,68
Povećanja efikasnosti u radu i smanjenja broja zaposlenih u posebnim sektorima	24.284.228,62
Outsourcing-a	500.000,00
Stvaranja uslova za kreiranje jedinstvenog organa za nadzor finansijskog sistema	90.000,00
Stvaranja uslova za potencijalno kreiranje jedinstvenog regulatornog organa	442.000,00
Centralizacije javnih nabavki u određenim oblastima	2.000.000,00
Otpremnina	5.000.000,00
Ukupno	64.057.162,30

Ukupne uštede u potrošnji javnog sektora bi trebale da iznose približno 2% BDP-a, pri čemu bi najveća ušteda trebala biti ostvarena po osnovu troškova zarada zaposlenih (1,7% BDP-a), kao

pojedinačno najviše stavke potrošnje. Najveće uštede po sektorima se očekuju u sektoru unutrašnjih poslova, zdravstva i prosvjete.

Odgovornost za realizaciju mjera i aktivnosti predviđenih Planom, na nivou sektora, snose resorna ministarstva. Ovo znači da će odluke u kojim djelovima sektora, u kom procentu je potrebno smanjiti broj zaposlenih, odnosno u kojim djelovima i za koje nivoe je potrebno obezbjediti stručno usavršavanje ili potrebu za dodatnim zapošljavanjem, donositi resorna ministarstva u skladu sa svojim politikama i kadrovskim planovima. Prilikom donošenja gore navedenih odluka uzeće se u obzir ne samo ukupan broj zaposlenih u sektoru, već i kako su oni raspoređeni po organima i institucijama unutar svakog sektora (moguća mobilnost kadrova), kao i predstojeće potrebe, sa posebnim akcentom na implikacije budućeg pregovaračkog procesa sa EU.

Posebna pažnja će biti poklonjena praćenju implementacije svih aktivnosti predviđenih Planom, zbog čega je Savjet za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi, u oktobru 2013. godine, formirao Posebnu grupu koja će pratiti i pripremati informacije i izvještaje o realizaciji svih preporuka, mjera i aktivnosti utvrđenih Akcionim planom za sprovođenje Plana.

STRUKTURNE REFORME

U dijelu strukturnih reformi, pripremljene su sljedeće analize, koje daju jasne zaključke i mjere za unapređenje stanja u oblasti obrazovanja, zdravstva i penzijskog sistema:

1. Analiza odnosa ponude i tražnje na tržištu rada
2. Analiza mogućnosti uvođenja IT tehnologija (hardvera i odgovarajućeg didaktičkog softvera) u realizaciju nastavnog plana i programa na nivou osnovnog obrazovanja
3. Uporedna analize nastavnog plana i programa osnovnog obrazovanja u Crnoj Gori, zemljama Evropske unije i zemljama Regiona
4. Analiza mogućnosti za uvođenje „Šeme vaučera“ za finansiranje visokog obrazovanja
5. Analiza modela programa stručnog osposobljavanja za svršene srednjoškolce
6. Analiza koja ima za cilj reformu penzijskog sistema
7. Direktiva o uslugama

Analiza odnosa ponude i tražnje na tržištu rada⁴

Tokom realizacije prve godine Vladinog programa Stručnog osposobljavanja lica sa stečenim visokim obrazovanjem, koji za cilj ima omogućavanje stručnog osposobljavanja u trajanju od 9 mjeseci, u fazi „uparivanja“ iskazanih potreba poslodavaca i dostupnih kandidata, odnosno njihovih iskazanih preferenci, dobijena je osnova za analizu odnosa ponude i tražnje na tržištu rada. Imajući to u vidu, Savjet je inicirao izradu Analize koja bi predstavljala dodatan izvor podataka za kreiranje efektivne upisne politike na ustanovama visokog obrazovanja.

Pripremljena Analiza daje uvid za kojim studijskim programima (ne)postoji tražnja, gdje postoji značajna razlika u ponudi i potražnji, kao i uvid u neusaglašenost između strateških ciljeva Vlade i kadra koji se školuje za rad u prioritetnim razvojnim oblastima. U Zaključku i Preporukama daju se konkretni predlozi i sugestije resornim institucijama kako bi se ova oblast unaprijedila.

Tako na primjer, kada posmatramo razvojne sektore crnogorske privrede, izuzev sektora turizma, kod kojega se bilježi značajno manji broj slobodnih mjesta u odnosu na broj korisnika, kod ostala dva sektora – poljoprivreda i energetika – neophodno je identifikovati mehanizme koji će omogućiti povećanje zainteresovanosti mladih da izučavaju studijske programe u ovim oblastima. Specifično, kada je riječ o studijskim programima u sektoru turizma, neophodno je razmotriti postojeće programe, odnosno utvrditi da li postoji značajna razlika u sadržaju studijskih programa koji se trenutno nude, kako bi se isti na određeni način „ukrupnili“, uz istovremeno razmatranje smanjenja broja mjesta za upis na ove studijske programe.

⁴ Članovi radne grupe:

1. Ivana Petričević, Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija, koordinator
2. Marija Šuković, Kabinet potpredsjednika Vlade, član
3. Ivan Lazarević, Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije, član

Iako se najveći dio preporuka odnosi na upisnu politiku, važno je istaći da Analiza prepoznaje značaj spremnosti poslodavaca da se aktivnije uključe u proces osposobljavanja buduće radne snage, pa je ukazano i na neophodnost snaženja saradnje poslodavaca i visokoobrazovnih ustanova, kako bi studijski programi bili prilagođeni zahtjevima tržišta rada, ali i kako bi poslodavci u okviru „postojeće ponude” mogli identifikovati kadar koji može zadovoljiti njihove potrebe.

Konačno, Analiza je usvojena na Vladi, dostavljena svim resornim institucijama i nalazi se na sajtu Savjeta.

Analiza mogućnosti uvođenja IT tehnologija (hardvera i odgovarajućeg didaktičkog softvera) u realizaciju nastavnog plana i programa na nivou osnovnog obrazovanja⁵

Imajući u vidu da je ICT jedna od ključnih kompetencija neophodnih za uspješan lični i profesionalni život, radna grupa Savjeta pripremila je Analizu koja obrađuje značaj ICT-a u osnovnom obrazovanju, pregled iskustava drugih zemalja u upotrebi ove vrste nastavnih pomagala, detaljnu analizu prednosti i mana upotrebe e-čitača u odnosu na tablet računare, okvirne troškove inicijative uvođenja ovog sistema, kao i osnov za predlog pilot projekta kao preduslova za dalju razradu ove inicijative.

Međunarodno iskustvo govori da uvođenje ICT-a u proces nastave i učenja, na bazi pažljive analize obrazovnih ciljeva i standarda, kao i specifičnih potreba učenika i nastavnika, može značajno da poveća efikasnost učenja i nastave, da omogući bolju didaktičku organizaciju pojedinih predmeta, kao i usvajanje opštih ICT vještina. Informatičko opismenjavanje, u najširem značenju, posmatramo kao kontinuirani proces, i kada su u pitanju učenici i kada su u pitanju nastavnici, neophodnost stalnog praćenja novih tehnologija, inoviranja znanja i praksi, a zatim i evaluiranja efekata primjene istih, vrlo značajno utiče na unapređenje kvaliteta obrazovanja. Treba imati u vidu i veoma važan aspekt informatičke pismenosti koji kasnije, u procesu započinjanja i napredovanja u radnoj karijeri, igra važnu, a nerijetko i presudnu ulogu.

Uvođenje IT uređaja u osnovno obrazovanje je proces koji se sprovodi u velikom broju zemalja bez obzira na nivo razvijenosti i ekonomske stabilnosti. Inicijativa Evropske unije „1:1” govori u prilog ideji da i Crna Gora u što skorije vrijeme treba da otpočne sa programom koji bi imao za cilj da kroz, za početak, realizaciju pilot projekta, predstavi crnogorskom društvu prednosti informatičke pismenosti djece što manjeg uzrasta. Djeca bi time stekla mogućnost da se što kvalitetnije obrazuju, prateći međunarodne standarde, a u isto vrijeme pripremaju za tržište rada koje je sve zahtjevnije.

Kako se radi o veoma opširnoj temi i zahtjevnoj realizaciji, kako u pogledu obima opreme i potrebnog didaktičkog softvera, tako i u pogledu finansijskih sredstava, Analiza predlaže da se

⁵ Članovi radne grupe:

1. Marina Matijević, Ministarstvo prosvjete, koordinator
2. Marija Šuković, Kabinet potpredsjednika Vlade, član
3. Lidiya Vukčević, Ministarstvo prosvjete, član
4. Jelena Jovetić, Ministarstvo finansija, član
5. Vesna Bulatović, Zavod za školstvo, član
6. Radule Novović, Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije, član

realizacija navedenog projekta radi fazno, a upravo da se kroz pilot projekat testira spremnost svih zainteresovanih strana (đaci, nastavnici, roditelji, resorne institucije, donatori, IT firme...) da podrže realizaciju, što je ujedno i od presudnog značaja za uspjeh projekta.

Analiza je usvojena na Vladinim komisijama, dostavljena resornim institucijama i nalazi se na sajtu Savjeta.

Kao sljedeći korak u cilju implementacije ovog projekta, u završnoj fazi je izrada **Analize finansijskih i drugih pretpostavki neophodnih za realizaciju pilot projekta uvođenja IT tehnologija u osnovno obrazovanje i vaspitanje**⁶ koja definiše sve aspekte neophodne za uspješnost i održivost pilot faze projekta.

Uporedna Analiza nastavnog plana osnovnog obrazovanja i vaspitanja u Crnoj Gori, zemljama regiona i zemljama Evropske unije⁷

U okviru temeljnih principa osnovnog obrazovanja u Crnoj Gori, između ostalih, naglašeni su i principi razvoja svih aspekata ličnosti djeteta, princip efektivne saradnje učenika, nastavnika i roditelja, kao i dostupnosti kvalitetnog obrazovanja svakom djetetu u cilju uspješnog nastavka daljeg školovanja. U ostvarenju ovih ciljeva, važnu ulogu ima i primjena koncepta izbornih predmeta, koji je novina u odnosu na tradicionalni sistem obrazovanja u Crnoj Gori, počev od školske 2004/2005. godine.

Imajući gore navedeno u vidu, Savjet je predložio pripremu Analize koja detaljno razmatra trenutno stanja u ovoj oblasti u Crnoj Gori u odnosu na iskustva drugih zemalja. Dakle, Analiza sadrži kratak pregled osnovnog obrazovanja u Crnoj Gori sa posebnim osvrtom na nedjeljno opterećenje učenika i trajanje školskog časa, na nastavni plan, broj učenika u odjeljenju, na izborne predmete u odnosu na dužinu izučavanja, vrstu, njihov broj, zastupljenost i proceduru izbora kako od strane djece tako i od strane škola. Vrlo važan dio Analize predstavlja pregled iskustava drugih zemalja, sličnosti i razlike u odnosu na crnogorski model obrazovanja: Srbija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Kosovo,

⁶ Članovi radne grupe:

1. Marina Matijević, Ministarstvo prosvjete, coordinator
2. Jelena Konatar, Ministarstvo prosvjete, član
3. Ana Labudović, Ministarstvo prosvjete, član
4. Radule Novović, Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije, član
5. Ljubica Novović, Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije, član
6. Marija Šuković, Kabinet potpredsjednika Vlade;
7. Radoslav Milošević, Zavod za školstvo, član
8. Jelena Jovetić, Ministarstvo finansija, član
9. Aleksandar Čogurić, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, član

⁷ Članovi radne grupe:

1. Vesna Vučurović, Ministarstvo prosvjete, koordinator
2. Branka Kankaraš, Ministarstvo prosvjete, član
3. Marija Šuković, Kabinet potpredsjednika Vlade, član
4. Radoslav Milošević, Zavod za školstvo, član
5. Miodrag Vučeljić, Zavod za školstvo, član
6. Gordana Sekulić, Kabinet potpredsjednika Vlade, član

Slovenija, Engleska, Finska i Estonija. Na kraju, Analiza sadrži glavne zaključke i preporuke koje mogu predstavljati osnovu za dalje unapređivanje sistema osnovnog obrazovanja u Crnoj Gori.

Analiza je usvojena na Vladi i dostavljena resornim institucijama sa jasno definisanim zaključcima koji se između ostalog odnose na razmatranje mogućnosti rasterećenje ciljeva i sadržaja obaveznih nastavnih predmeta, a u cilju povećanja fonda časova za izborne predmete; na omogućavanje da se u svim osnovnim školama u Crnoj Gori od prvog razreda izučava prvi strani jezik; na uvođenje „Preduzetništva“ kao obaveznog nastavnog predmeta u starijim razredima osnovne škole; na revidiranje postojeće liste izbornih predmeta; na uvođenje izbornog predmeta „Profesionalna orijentacija“ za VIII ili IX razred itd.

Analiza se nalazi na sajtu Savjeta.

Analiza mogućnosti za uvođenje „Šeme vaučera“ za finansiranje visokog obrazovanja⁸

U cilju nalaženja optimalnog načina finansiranja ustanova visokog obrazovanja, Savjet je inicirao da se razmotri ideja uvođenja „vaučera“ tj. da se razmotri zakonski osnov, ali i finansijske implikacije i procedure koje bi omogućile da se „vaučer“ dodjeljuje studentu, a koji u tom slučaju može da odluči na kojoj će se ustanovi obrazovati.

Imajući u vidu realizaciju projekta „Visoko obrazovanje i istraživanje za inovacije i konkurentnost“ i angažovanje eksperta Svjetske banke da uradi analizu finansiranja visokog obrazovanja u Crnoj Gori i da preporuke za unaprjeđenje sistema finansiranja, Radna grupa Savjeta je kroz intezivnu komunikaciju i saradnju na ovom projektu, dala svoj doprinos u izradi materijala, kao i upoznala Savjet sa finalnim izvještajem - Odgovarajući mehanizmi finansiranja za razvoj visokog obrazovanja u Crnoj Gori.⁹

Pomenuti izvještaj se temelji na podacima dobijenim od institucija u sistemu visokog obrazovanja u Crnoj Gori, a daje i pregled primjera dobre prakse u ovoj oblasti u svijetu. Svakako, odgovarajući model opredjeljivanja javnih sredstava za visoko obrazovanje treba da bude vođen, između ostalih, načelima direktne veze sa nacionalnim prioritetima, kriterijuma uspješnosti same ustanove visokog obrazovanja, transparentnosti, ravnopravnosti i stabilnosti.

U Izvještaju je, pored detaljne analize trenutnog stanja u oblasti finansiranja visokog obrazovanja, data i analiza dva moguća modela finansiranja i to:

⁸ Članovi Radne grupe:

Mubera Kurpejović, Ministarstvo prosvete, koordinator

Biljana Mišović, Ministarstvo prosvjete, član

Predrag Stanišić, predstavnik Univerziteta Crne Gore, član

Maja Drakić-Grgur, predstavnik privatnih ustanova visokog obrazovanja, član

Marija Šuković, Kabinet potpredsjednika Vlade, član

Boris Mugoša, Kabinet potpredsjednika Vlade, član

Slobodanka Burić, Ministarstvo finansija, član

⁹ Izvještaj pripremio gospodin Žamil Salmi u okviru projekta Vlade Crne Gore koji se finansira iz kredita Svjetske banke

- „Ugovor na osnovu ostvarenih rezultata, univerzalno dijeljenje troškova i krediti vezani za prihode“ i
- „Vaučeri i krediti vezani za buduće prihode svršenih studenata“.

Kada govorimo o modelu „vaučerizacije“, koji je i bio inicijalno interesovanje Savjeta, ističe se da je osnovni princip promovisanje konkurencije između državnih i privatnih ustanova visokog obrazovanja, pružajući podršku studentu, a ne direktno instituciji. Dakle, pomenuti model treba da doprinese poboljšanju kvaliteta rada i relevantnosti programa koje realizuju ustanove, kroz podsticanje konkurentnosti među samim ustanovama, što sveukupno rezultira privlačenjem većeg broja uspješnih studenata, povećanjem interne efikasnosti, smanjenjem broja studenata koji napuštaju studije i djelotvornijim korišćenjem finansijske podrške Vlade.

Vaučerski sistem se u najvećem broju slučajeva sprovodio na sljedeći način:

- studenti i/ili njihove porodice dobijaju kupon (vaučer) koji predstavlja određeni iznos novca, a koji se koristi isključivo za troškove studiranja;
- studenti dostavljaju vaučer ustanovi na koju se upisuju, a sama ustanova potražuje vrijednost vaučera od Vlade.

Konačno, u slučaju razvoja vaučerske šeme i procjene raspoloživih sredstava, Vlada mora razmotriti i riješiti niz operativnih pitanja o kvalifikovanosti ustanova da učestvuju u sistemu vaučera, o iznosu samih vaučera u odnosu na jediničnu cijenu i druge obrazovne rashode, kao i posebnu pažnju usmjeriti i na slabosti ovog modela koje se prvenstveno odnose na teže administriranje.

Po predloženom scenariju, Vlada Crne Gore imala bi snažan instrument da usmjerava i stimuliše razvoj svih visokoškolskih ustanova. Prednost vaučera sa strane tražnje u odnosu na tradicionalnije pristupe finansiranju ogleda se u većoj mogućnosti izbora za studente, a time se podstiče veći pristup visokom obrazovanju i unutrašnja efikasnost.

Analiza modela programa stručnog osposobljavanja za svršene srednjoškolce¹⁰

Kako zapošljavanje mladih već duži period predstavlja jedan od prioriteta u radu Vlade Crne Gore, Savjet je osnovao Radnu grupu sa zadatkom izrade analize koja bi razmotrila potrebu i predložila model Programa stručnog osposobljavanja za svršene srednjoškolce, a koji bi se bazirao na principima aktuelnog Programa stručnog osposobljavanja visokoškolaca, u mjeri u kojoj je to moguće. Dakle, pripremljena Analiza sagledava aktuelno stanje u Crnoj Gori na tržištu rada, programe srednjoškolskog obrazovanja, stav privrede o potrebi za intervencijom države kroz

¹⁰ Članovi radne grupe:

1. Marija Šuković, Kabinet potpredsjednika Vlade za evropske integracija, koordinator
2. Boris Mugoša, Kabinet potpredsjednika Vlade za ekonomsku politiku i finansijski sistem, član
3. Arijana Nikolić, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, član
4. Zora Bogičević, Ministarstvo prosvjete, član
5. Ivan Lazarević, Ministarstvo za informaciono društvo, član
6. Vesna Simonović, Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije, član
7. Danka Četković, Zavod za zapošljavanje, član

uvođenje ove vrste programa, te definiše ciljnu grupu i predviđa neophodne korake i aktivnosti kako bi se Program uspješno realizovao.

Uzimajući u obzir strateška dokumenta i urađene analize tržišta rada i od strane javnog i privatnog sektora, kao i podatke o izdatim radnim dozvolama za strance, došlo se do zaključka da se Program odnosi na svršene srednjoškolce koji su završili programe koji su deficitarni na tržištu rada Crne Gore, odnosno koji posjeduju kvalifikacije koje se velikim dijelom „uvoze“ prvenstveno iz zemalja regiona. Definisana je lista profesija/područja rada koje su potrebne tržištu i koje se prvenstveno odnose na III stepen stručne spreme: mašinstvo i obrada metala, elektrotehnika, geodezija i građevinarstvo, poljoprivreda, proizvodnja i prerada hrane, šumarstvo i obrada drveta, trgovina, ugostiteljstvo i turizam.

Potencijalni poslodavci koji bi učestvovali u Programu, imajući u vidu specifičnost odabranih deficitarnih profesija, bi u najvećoj mjeri bili iz privatnog sektora, uz mogućnost učešća preduzeća u većinskom vlasništvu države.

Na osnovu Analize, stručno osposobljavanje bi se realizovalo u trajanju od 4 mjeseca u periodu od 01. februara do 31. maja, dok bi se sa promocijom Programa i objavljivanjem javnih poziva za učešće otpočelo u septembru prethodne godine. Dakle, prva godina Programa bi trebala da otpočne 01. februara 2015. godine, kako bi se završila 31. maja 2015. godine, a što se poklapa sa početkom ljetnje turističke sezone kada dolazi do značajnog povećanja zahtjeva za izdavanjem radnih dozvola na poslovima na kojima nisu neophodna visoka stručna znanja, pa se pruža veća šansa korisnicima Programa da zadrže mjesto na kome su se obučavali ili da nađu novo zaposlenje.

Na kraju, veoma je važno istaći da je Program dobio podršku udruženja poslodavaca iz Crne Gore koji su tokom izrade Analize i razmjene mišljenja iznijeli stav da treba pokrenuti Program i da su spremni da ga aktivnim učešćem podrže i promovišu.

Analiza je usvojena na Vladi i nalazi se na sajtu Savjeta.

Analiza mogućnosti daljeg razvoja modela javno privatnog partnerstva u zdravstvu u Crnoj Gori¹¹

Donošenjem Odluke o mreži zdravstvenih ustanova 2010. godine, napravljen je prvi oblik javno privatnog partnerstva u zdravstvu u Crnoj Gori. U mrežu zdravstvenih ustanova ušle su javne zdravstvene ustanove i privatne zdravstvene ustanove za one djelatnosti za koje je procijenjeno da u javnim zdravstvenim ustanovama postoji otežano ostvarivanje zdravstvene zaštite po pitanju listi

¹¹ Članovi radne grupe:

1. Nebojša Todorović, Ministarstvo zdravlja, koordinator
2. Gorica Savović, Ministarstvo zdravlja, član
3. Mensud Grbović, Ministarstvo zdravlja, član
4. Milena Šćekić, Ministarstvo zdravlja, član
5. Anđelka Babić, pomoćnik direktora za zdravstveno osiguranje, član
6. Sead Čirgić, Fond za zdravstveno osiguranje, član
7. Marija Šuković, Kabinet potpredsjednika Vlade, član
8. Snežana Šljukić, Kabinet potpredsjednika Vlade, član
9. Dragica Perović (UPCG), predstavnik privatnog sektora, član

čekanja. Istovremeno, u mrežu zdravstvenih ustanova ušle su i stomatološke ordinacije na primarnom nivou zdravstvene zaštite, kao i specijalističke ordinacije za pružanje specijalističkih usluga. Dodatno, Ministarstvo zdravlja je uradilo dva koncesiona elaborata i potpisalo dva koncesiona ugovora za upravljanje medicinskim otpadom u Crnoj Gori i za finansiranje, izgradnju i korišćenje PET/CT centra po bot sistemu u okviru Kliničkog centra Crne Gore.

Imajući u vidu aktuelne primjere, ali i potrebu za daljim razvojem modela javno privatnog partnerstva, u okviru Savjeta oformljena je Radna grupa koja je izradila Analizu koja prvenstveno:

- Identifikuje oblasti za uključivanje privatnog sektora u pružanju zdravstvenih usluga;
- Identifikuje oblasti za uključivanje privatnog sektora u pružanju ne zdravstvenih usluga;
- Sagledava postojeću zakonsku regulativu u cilju identifikovanja barijera za razvoj modela JPP u zdravstvu, uključujući i model finansiranja.

Mnogobrojne, praktično neograničene, mogućnosti stoje na raspolaganju za pružanje javnih usluga kroz saradnju javnog i privatnog sektora. U zavisnosti od stepena uključenosti javnog i privatnog sektora u projektovanje, izgradnju, održavanje, finansiranje, operacionalizaciju, upravljanje, kao i alokaciju rizika kod pružanja javnih usluga i/ili izgradnje javne infrastrukture, u Analizi je predstavljeno 15 mogućih modela JPP. Razlika među navedenim modelima partnerstva proizilazi kako iz različite obuhvatnosti podjele uloga javnog i privatnog partnera u realizaciji projekta, tako i iz ugovorenog načina finansiranja, upravljanja, održavanja, alokacije rizika i vlasničkog statusa izgrađene ili modernizovane infrastrukture ili javnog objekta.

Razumijevajući značaj međunarodnog iskustva, u Analizi je prepoznato i devet studija slučaja koje daju pregled nedavnog iskustva u Evropi, kao i tabela koja prikazuje kombinacije javno-privatnog partnerstva u Evropi. Zaključak koji se može izvesti je da se JPP u zdravstvu uveliko primjenjuje u velikom broju zemalja, da ne postoji konkretan model po kojem se saradnja odvija, već se on prilagođava konkretnom projektu.

U pogledu usluga i upravljanja u Crnoj Gori postoji ogroman potencijal za projekte u javnom zdravstvu, zdravstvenoj zaštiti i u industrijama zdravlja koje treba da budu identifikovane. Polazeći od vrlo prisutne potreba za rekonstrukcijom objekata u zdravstvu za zamjenom i modernizacijom opreme, izgradnjom novih objekata i opremanjem istih, uvođenja najnovijih medicinskih tehnologija, a u namjeri da se tim tehnologijama ostvari kvalitetnija zdravstvena zaštita dostupna svakom pojedincu, izdvojene su neke od mogućnosti za primjenu javnog-privatnog partnerstva u zdravstvu u Crnoj Gori, a koje su u skladu sa strateškim dokumentima Vlade koja se odnose na ovu oblast. Slijede predlozi projekata koji su obrađeni u Analizi i koji u sljedećoj fazi svakako zahtijevaju izradu elaborata opravdanosti:

Kliničke usluge

- Izgradnja i upotreba magnetne rezonance u okviru Zdravstvenog centra Berane i Bar
- Izgradnja angiografske sale
- Ginekološko akušerska klinika (GAK)
- Klinika za psihijatriju
- Klinika za infektivne bolesti i dermatovenerologiju
- Klinika za neurologiju
- Opšta bolnica Podgorica

Outsourcing nekliničkih usluga

- Usluge obezbjeđivanja ishrane pacijenata u zdravstvenim ustanovama
- Usluge pranja i peglanja posteljine u zdravstvenim ustanovama
- Usluge obezbjeđivanja objekata
- Usluge čišćenja i održavanja bolničkih prostorija
- Usluge upravljanja poslovnim procesima zdravstvenih ustanova

Analiza koja ima za cilj reformu penzijskog sistema¹²

Analiza penzijskog sistema pokazuje da su ključne reforme u penzijskom sistemu usmjerene na osiguranje dugoročne finansijske održivosti sistema dale očekivane efekte, kao i da će efekti biti još vidljiviji u budućnosti sa punom implementacijom reforme. Međutim, efekti obje reforme su u određenoj mjeri narušeni i ograničeni usklađivanjem penzija kako redovnim tako i vanrednim, kao uvođenjem posebnih uslova za penzionisanje i koji, pored njihovog finansijskog efekta, imaju značajan negativan uticaj na aktivnost stanovništva.

Analiza mogućnosti uvođenja II stuba je pokazala da je uvođenje II stuba skupo, a posebno u uslovima kad je deficit I stuba izražen, kao što je to slučaj u Crnoj Gori. Dodatno, praksa zemalja koje su uvele II stub da država garantuje za prihode iz budućih penzijskih fondova, što je slučaj u Evropskoj uniji u zemljama koje su uvele drugi stub, ne lišava državu odgovornosti za penzionere iz drugog stuba. Dodatno ovakvi aranžmani utiču na povećanje moralnog hazarda i u slučaju Crne Gore koja ima relativno malo i nerazvijeno tržište kapitala povećava fiskalne rizike.

Penzijski sistem, kao i sveobuhvatan sistem socijalne zaštite u Crnoj Gori su, po ocjeni Svjetske banke, previše „velikodušni“, utiču negativno na ekonomsku aktivnost građana kao i na ishode na tržištu rada, kao i stvaraju zavisnost korisnika od sistema. Dodatno zakonodavni okvir na tržištu rada, i pored reformi u prethodnom periodu i dalje je ograničavajući sa aspekta kreiranja novih radnih mjesta i veće mobilnosti na tržištu rada. Penzijska reforma, bez komplementarnih reformi u drugim oblastima, neće dati očekivane rezultate, posebno imajući u vidu nisku stopu aktivnosti radno sposobnog stanovništva u Crnoj Gori.

Shodno navedenom ključne preporuke nakon analize su sledeće:

¹² **Članovi Radne grupe:**

1. Ana Krsmanović, Ministarstvo finansija, koordinator;
2. Bojana Bošković, Ministarstvo finansija, član;
3. Tijana Stanković, Ministarstvo finansija, član;
4. Jovo Pajović, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, član;
5. Ana Stijepović, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, član;
6. Gordana Radojević, Zavod za statistiku Crne Gore, član;
7. Valentina Ivanović, Centralna banka Crne Gore, član;
8. Milanka Mrdak, Fond penzijskog i invalidskog osiguranja, član;
9. Jadranka Kaluđerović, predstavnik Montenegro Business Alliance, član;
10. Slađana Pavlović, Ministarstvo finansija, sekretar.

- Dalje reforme penzijskog sistema u Crnoj Gori su neophodne da bi se obezbijedila održivost, sigurnost i adekvatnost postojećeg penzijskog sistema, kroz:
 - Eliminisanje posebnih uslova za penzionisanje
 - Revidiranje odredbi prijevremene penzije
 - Povezivanje starosne granice sa očekivanim trajanjem života
 - Dalje parametarsko podešavanje sistema
 - Smanjenje deficita Fonda PIO
 - Promjenu načina usklađivanja penzija
 - Razmatranje uvođenja šeme fiktivnih definisanih doprinosa

Uvođenje II stuba uz loše performanse I stuba će samo povećati ionako visoke troškove penzijskog sistema i zahtijevaće više finansiranje iz poreskih prihoda, što će eventualno uticati na povećanje poreskog opterećenja rada (relativno visoko u odnosu na prosjek OECD) ili povećanje indirektnog oporezivanja (PDV).

Uz napomenu da je koncept individualne odgovornosti za starost jedini dugoročno održivi penzijski sistem pogotovu u slučaju pogoršanja demografskih parametara kao u Crnoj Gori, buduće reforme u penzijskom sistemu, posebno u dijelu uvođenja kapitalizovane štednje treba pažljivo razmotriti i implementirati, imajući na umu iskustva drugih zemalja sličnih po nivou ekonomske razvijenosti kao i činjenicu da svaki sistem podrazumijeva implicitne ili eksplicitne fiskalne troškove.

Fiskalna održivost penzijskog sistema bez obzira na tip sistema zavisi od ekonomske aktivnosti stanovništva, na taj način, reforma penzijskog sistema bez daljeg prilagođavanja sistema socijalne zaštite i zakonodavnog okvira na tržištu rada i povećanja aktivnosti na tržištu rada neće dati očekivane rezultate.

Direktiva o uslugama¹³

U skladu s obavezama iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i u svrhu ispunjavanja uslova iz Poglavlja 3 - Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga, Crna Gora treba da ispuní sve uslove za punu primjenu Direktive 2006/123/EZ Evropskog Parlamenta i Vijeća o uslugama na unutrašnjem tržištu do dana pristupanja Evropskoj uniji. Direktiva o uslugama predstavlja horizontalni, efikasniji pravni okvir u području slobode pružanja usluga. Direktiva se odnosi na sve usluge osim na one koje su u isključivoj nadležnosti države i koje se odnose na socijalne, zdravstvene, notarske, audiovizuelne, finansijske usluge (bankarstvo, kreditiranje, investicijski fondovi).

¹³ **Članovi radne grupe:**

1. Goran Šćepanović, Ministarstvo ekonomije, predsjednik RG,
2. Svetlana Božović, Ministarstvo ekonomije, član
3. Marija Šuković, Kabinet potpredsjednika Vlade, član
4. Pavle Radovanović, generalni sekretar Privredne komore, član
5. Jelena Jovetić, Ministarstvo finansija, član
6. Milica Šćepović, Ministarstvo ekonomije, član
7. Danijela Nedeljković Vukčević RG, Ministarstvo unutrašnjih poslova, član
8. Milena Biro, Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija, član

U cilju što efikasnije koordinacije rada na transponovanju Direktive o uslugama, imenovana je Radna grupa za sprovođenje aktivnosti sa zadatkom, između ostalog, da izradi dugoročni Akcioni plan, kao i da prati implementaciju projekta "Aproksimacija sa EU zakonodavstvom – jačanje kapaciteta u vezi transponovanja Direktive o uslugama na unutrašnjem tržištu i njene implementacije". Procijenjeno je da je u Crnoj Gori za implementaciju Direktive nadležno 13 ministarstava, Uprava za inspekcijske poslove, Privredna komora Crne Gore, Inženjerska komora, Zanatska komora i drugi, što ujedno predstavlja i jedan od osnovnih razloga kompleksnosti ovog procesa i neohodnosti da se ovaj proces koordinira tj. prati sa nivoa Savjeta.

Radna grupa redovno izvještava Savjet o svojim aktivnostima.

PLAN RADA SAVJETA ZA **2014.** GODINU

Tokom 2014. godine, Savjet će biti posvećen realizaciji sljedećih aktivnosti:

- Implementacija preporuka Analize fiskaliteta na lokalnom nivou
- Implementacija one stop shop-a za izdavanje građ. dozvola u jedinicama lokalnih samouprava
- Rješavanje problema nelikvidnosti
 - Donošenje Zakona o dobrovoljnom finansijskom restrukturiranju
 - Realizacija treće face „Podgoričkog modela“
- Unapređenje stanja u oblasti registracije preduzeća
 - Uvođenje elektronske registracije
 - Omogućavanje registracije u svim podružnicama PU
- Unapređenje stanja u oblasti izvršenja ugovora
 - Pojednostavljenje postupka kroz povećanje efikasnosti, smanjenje troškova i trajanje postupka – početak rada javnih izvršitelja
- Unapređenje stanja u oblasti plaćanja poreza
 - Pojednostavljenje postupka kroz omogućavanje elektronskog plaćanja većeg broja poreza
- Praćenje realizacije aktivnosti predviđenih Planom unutrašnje reorganizacije javnog sektora
- Praćenje realizacije aktivnosti predviđenih Strategijom reforme javne Uprave u dijelu koji se odnosi na oblast državne uprave
- Realizacija preporuka predviđenih za 2014. godinu iz Akcionog plana Giljotine propisa
- Sprovođenje RIA-e
- Analiza efekata uvođenja poreskih olakšica za uplate članova u dobrovoljne penzione fondove
- Analiza primjene MIFID direktive u crnogorski regulatorni sistem
- Analiza o mogućnosti daljeg razvoja modela privatno–javnog partnerstva u zdravstvu u Crnoj Gori
- Analize mogućnosti/modela za uvođenja JPP u oblast predškolskog vaspitanja i obrazovanja
- Predlozi za poboljšanja stanja u oblasti neformalnog zapošljavanja
- „Produženi boravak djece u osnovnim školama“ – uslovi i problemi organizovanja produženog boravka, kao i prijedlozi mjera i modela koji bi omogućili održivost ovog segmenta obrazovanja u našem sistema;
- „PISA testiranje“ – na osnovu analize rezultata testiranja u Crnoj Gori, dati prijedlog mjera koje bi doprinijele poboljšanju pripremanja djece za ovu vrstu testiranja, a u krajnjem i rezultata testiranja narednih godina